

услуг в сфере культуры разрабатываются не для всех административных регламентов.

Так, например, административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление доступа к справочно-поисковому аппарату, базам данных муниципальных библиотек» содержит блок-схему. Блок-схема должна отображать «прозрачный» порядок предоставления муниципальной услуги, а также показывать действия, которые могут быть предприняты получателем в случае отказа от предоставления муниципальных услуг соответствующим органом управления или организацией.

В приложениях к административным регламентам в обязательном порядке должны быть представлены образцы бланков документов, необходимых гражданину для получения конкретной муниципальной услуги. Документы, необходимые для получения муниципальных услуг разнообразны, это может быть заявление, запрос, уведомление об отказе в предоставлении муниципальной услуги и др.

Таким образом, административные регламенты предоставления муниципальных услуг в сфере культуры, несмотря на небольшой перечень оказываемых услуг муниципальными районами, должны всесторонне отображать процедуру предоставления, и в том числе отказа от предоставления муниципальных услуг.

Административные регламенты призваны детализировать и упорядочить документирование всех процедур получения муниципальной услуги гражданином в сфере культуры.

Административные регламенты в совокупности с Инструкцией по делопроизводству Администрации муниципального района позволяют установить и обеспечить единый порядок документирования и работы с документами в Муниципальном образовании в целом.

***М. В. Сарыгина***

*Поволжский институт управления*

## **ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ И ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ**

Одной из форм реализации управленческой деятельности органов исполнительной власти (ОИВ), посредством которой реализуется компетенция данных органов, является издание нормативных правовых актов (НПА). В последнее время процедурные вопросы принятия данных документов получают детальное регулирование. Необходимо отметить, что подготовка НПА имеет свои особенности: после подписания и регистрации в ОИВ, являющегося автором этого документа, она должна обязательно включать в себя процедуры государственной

регистрации и опубликования (обнародования). Остановимся подробнее на анализе регламентации указанных процедур, содержащейся в соответствующих Правилах<sup>1</sup>.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации и состоит из нескольких этапов, в том числе:

- присвоения регистрационного номера;
- занесения в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Однако в существующей регламентации имеются определенные проблемы в сфере документационного обеспечения рассматриваемых процедур. В частности, форма представления на государственную регистрацию нормативных актов. Из текста Правил следует, что органами исполнительной власти НПА могут разрабатываться как на *бумажном носителе*, так и в *форме электронного документа*. На государственную регистрацию нормативные правовые акты также «...представляются в Министерство юстиции Российской Федерации на бумажном носителе *или* в форме электронных документов<sup>2</sup>». Руководствуясь данной нормой, органы исполнительной власти, решая оперативные задачи, могут не задумываться о последствиях, связанных с выбором носителя. Между тем, нормативные правовые акты органов исполнительной власти, отнесенные к категории наиболее важных документов, имеют самый продолжительный «жизненный цикл» и подлежат постоянному хранению в государственных архивах. Одним из рисков для электронных документов является валидность электронной подписи. Различными будут и места хранения данных документов в архивах.

Электронная форма предусмотрена и при создании НПА на бумажном носителе. В этом случае НПА должен быть представлен для государственной регистрации в 6 экземплярах – подлинник и пять копий, одна из которых может быть представлена на электронном носителе. Однако в Правилах отсутствуют какие-либо указания на формат электронной копии (Word, .pdf и др.), должны ли на ней быть отражены все реквизиты подлинника или только текст.

Собственно процедура государственной регистрации также требует документального сопровождения. Основными видами документов являются *Государственный реестр* нормативных правовых актов ФОИВ, требования к форме и ведению которого регламентированы отдельными документами<sup>3</sup> и *справка*, которая «прилагается к нормативному правовому акту». В Правилах подробно излагаются требования к форме и содержанию *справки*. Она также может быть представлена как на бумажном носителе, так и в электронной форме, а в ее со-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 15. 10. 2016) // Российская газета. 1997. 21 августа. № 161.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См. напр., Об утверждении Порядка ведения государственного реестра независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Приказ Минюста России от 26.04. 2012 № 66 (в ред. от 23.06. 2016). // СЗ РФ. 2012. № 8. Ст. 990.

держании должны быть отражены основания к изданию НПА, сведения о согласовании с заинтересованными ФОИВ и другими органами и т. д. Из требований к реквизитам данного документа установлено лишь оформление подписи (для обеих форм создания). В соответствии с существующей регламентацией *справка* является приложением к НПА, направляемому на государственную регистрацию. В этом случае возникает проблема с оформлением реквизита «отметка о наличии приложения» на самом НПА. Отметим, что по своей сути, справка – инициативный документ, который является основанием для дальнейшего определения: нуждается ли конкретный НПА в государственной регистрации, либо не нуждается в ней. Поскольку справка готовится ОИВ, являющимся автором НПА, то она должна быть оформлена на бланке данного органа и иметь реквизит «отметка о наличии приложения» в качестве которого будет являться НПА (но не справка), направляемый в Минюст для принятия соответствующего решения о государственной регистрации.

Что касается непосредственно оформления нормативных актов, то и в регламентации обязательных реквизитов существуют определенные погрешности. Так, п. 12 Правил устанавливает оформление на обороте каждого листа подлинника НПА, созданного на бумажном носителе, *собственноручной визы* руководителя юридической службы ФОИВ. В том случае, если НПА создан в электронной форме, *виза* руководителя юридической службы ФОИВ представлена *усиленной квалифицированной электронной подписью*<sup>1</sup>. Тем самым ставится знак равенства между реквизитами «виза» и «подпись», у которых, с позиции документооборота различный статус и назначение. Исходя из указанных положений следует, что НПА в электронной форме «подписываются дважды», так как механизм их визирования, представленный в Правилах, соответствует именно процедуре подписания электронных документов.

Еще один немаловажный аспект, касающийся оформления актов. Из текста Правил следует, что в течение суток после государственной регистрации подлинник НПА с *присвоенным ему регистрационным номером* должен быть направлен в орган исполнительной власти, представивший данный акт на государственную регистрацию. Согласно Разъяснениям о применении Правил<sup>2</sup> подлинник НПА выдается сотруднику ФОИВ под роспись после присвоения ему регистрационного номера, занесения в Государственный реестр НПА и проставления соответствующего штампа. Таким образом, пусть не четко, но прописывается, что реквизит «государственный регистрационный номер» должен быть оформлен на подлиннике, в то время как на копиях документа должны указываться сведения о государственной регистрации (ссылка на номер и дату государственной регистрации). Однако на практике можно увидеть, что на подлиннике акта данный реквизит не фигурирует, а соответствующая информация

---

<sup>1</sup> В соответствии со ст. 6 Федерального закона от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 30. 12. 2015) информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью.

<sup>2</sup> Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Приказ Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88 // Российская газета. 2007. 24 мая. № 108.

находится только в *Государственном реестре* нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

После процедуры государственной регистрации, согласно Правилам, на «Официальном интернет-портале правовой информации»<sup>1</sup> размещаются электронные *копии* (электронные *образы*) нормативных правовых актов ОИВ. При этом Правилами не уточняется, что имеется в виду под термином «электронная копия». Однако в соответствии с Правилами делопроизводства<sup>2</sup> можно предположить, что под ней подразумевается копия с документа на бумажном носителе, созданная в электронной форме. Следовательно, в конечном итоге опубликовывается отсканированный с *бумажного носителя* нормативный документ. Это несколько противоречит закрепленным в Правилах нормам, из которых следует, что в ОИВ нормативные правовые акты могут разрабатываться как на бумажных носителях, так и в электронной форме. В таком случае отдельно следовало бы прописать в Правилах процедуру опубликования именно электронных документов.

В п. 25 (ч. 4) Разъяснений указывается, что в исключительных случаях приложения к нормативным правовым актам, содержащие таблицы, графики, карты, схемы (носящие вспомогательный или дополнительный характер), по согласованию ФОИВ с Минюстом могут не публиковаться, но с обязательным указанием в печати, какое приложение не приводится. В самих Правилах подобная правовая норма не содержится<sup>3</sup>. Здесь необходимо сделать ремарку: с документоведческой точки зрения, приложения к НПА, как к любому официальному документу – его неотъемлемая составная часть. Исходя из этого, вряд ли нужны такие приложения, которые не публикуются и не имеют той юридической силы, что и текст нормативного акта.

Таким образом, в настоящее время в сфере регламентации подготовки НПА органов исполнительной власти как официальных письменных документов имеются нерешенные вопросы.<sup>4</sup> В целях совершенствования правового регулирования рассмотренных в статье процедур, законодателю необходимо уделить должное внимание их документационному обеспечению, чтобы исключить существующие противоречия и неоднозначность трактовок правовых норм, связанных, прежде всего, с использованием современных технологий. Особого внимания требует вопрос создания НПА в электронной форме, при решении которого необходимо проанализировать все имеющиеся риски.

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 22.01.2017)

<sup>2</sup> Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 477 (ред. от 26.04.2016) // СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

<sup>3</sup> Червяковский А. В. Юридическая конструкция официального опубликования нормативных правовых актов // Юридическая техника. 2013. № 7 (ч. 2).

<sup>4</sup> См. подробнее: Ермолаева А. В. Методология подготовки нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (документоведческий аспект) // Власть. 2011. № 11. С. 76–80; Цыбулевская О. И., Ермолаева А. В. Правовые акты органов исполнительной власти: погрешности юридической техники // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 796–802.